Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6906**
14. Wahlperiode 12. 09. 2001

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Effizienz des neuen güterkraftverkehrsrechtlichen Ordnungsrahmens

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 6. September 2001 gemäß Entschließung des Deutschen Bundestages vom 5. März 1998 – Drucksache 13/10037, Nummer 2 der Beschlussempfehlung.

A. Einleitung

I. Motive für die Neufassung des Güterkraftverkehrsgesetz

Die Neufassung des Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) fügt sich ein in die zunehmende Liberalisierung und Harmonisierung von Vorschriften im Bereich des europäischen Wirtschaftsrechts. Sie bildet damit die notwendige Folge des Zusammenwachsens der Europäischen Union und ist eine wichtige Voraussetzung für das Fortschreiten des Harmonisierungsprozesses.

Zum 1. Juli 1998 entfielen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums die zahlenmäßigen Beschränkungen der Kabotagegenehmigungen. Seither dürfen Unternehmer mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums, die über Gemeinschaftslizenzen verfügen, ohne zahlenmäßige Einschränkung in anderen Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten Binnenbeförderungen (Kabotage) durchführen.

Die Freigabe der Kabotage war ein weiterer bedeutender Liberalisierungsschritt im europäischen Straßengüterverkehr, nachdem im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr innerhalb der Europäischen Union bereits 1990 die Tarife und 1992 die Kontingentierung der Gemeinschaftsgenehmigungen (Gemeinschaftslizenz) aufgehoben waren. Dieser Prozess der Liberalisierung wurde von der Überzeugung getragen, dass Wettbewerb und weitgehend freie Entfaltung der Marktkräfte die Grundvoraussetzungen für effiziente Transportabläufe bilden. Diese wiederum sind von großer Bedeutung bei der Frage der Standortsicherung.

Demgegenüber war das nationale Güterkraftverkehrsrecht bis dahin geprägt von der Unterscheidung zwischen Güternah-, Güterfern- und Umzugsverkehr sowie der Kontingentierung der Güterfernverkehrsgenehmigungen. Die Beibehaltung dieses Rechtszustandes hätte dazu geführt, dass deutsche Transportunternehmer im Wettbewerb mit EU/EWR-Unternehmern benachteiligt gewesen wären. Der nationale Ordnungsrahmen musste folglich entsprechend angepasst werden.

Wesentliche Ziele der Reform des Güterkraftverkehrsrechtes waren die Liberalisierung sowie Vereinfachung und Vereinheitlichung des deutschen Güterkraftverkehrsrechtes durch Aufhebung der objektiven Marktzugangskriterien unter stärkerer Betonung ausschließlich subjektiver Berufszugangsvoraussetzungen. Damit sollte dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe der nötige Freiraum verschafft werden, um auch in Zukunft seine Wettbewerbsfähigkeit in Europa unter Beweis stellen zu können.

Der Ordnungsrahmen im gewerblichen Güterkraftverkehr, der nach Wegfall der Güterkraftverkehrstarife im Jahre 1994 im Wesentlichen nur noch durch die Kontingentierung der Genehmigungen für den allgemeinen Güterfernverkehr und die Anwendungspflicht der Beförderungsbedingungen im Güterfern- und Umzugsverkehr bestimmt war, wurde damit durch die Neufassung des Güterkraftverkehrsgesetzes grundlegend reformiert.

Das neue GüKG ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten.[1] Die untergesetzlichen Regelungen wurden durch Verordnungen, namentlich die Berufszugangsverordnung, die Erlaubnisverordnung, die Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und den Kabotageverkehr sowie die Kostenverordnung für den Güterkraftverkehr erlassen.

II. Auftrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in der dreizehnten Legislaturperiode aufgefordert, angesichts der Herausforderungen, die mit der dynamischen Entwicklung der Verkehrsmärkte in Europa verbunden sind, die Effizienz des neuen Ordnungsrahmens zu beobachten und dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2001 zu berichten, inwieweit sich die Regelungen bewährt haben.

Hierbei sollen insbesondere folgende Punkte angesprochen werden.

1. Die Erfahrungen mit den güterkraftverkehrsrechtlichen Ausnahmetatbeständen und die Frage, ob sich im Bereich der Freistellungen Probleme ergeben haben.
2. Die Erfahrungen mit der Entwicklung im Werkverkehr und die Frage, ob Konzernverkehr als Werkverkehr zugelassen werden sollte.
3. Die Erfahrungen mit der Marktbeobachtung und der Datei über die Unternehmen des Werkverkehrs.

Insgesamt soll der Bericht Aufschluss darüber geben, ob und inwieweit Handlungsbedarf besteht, Regelungen des Ordnungsrahmens der aktuellen Entwicklung anzupassen und ob die Veränderungen im Verkehrsmarkt zur weiteren Beobachtung Anlass geben.[2]

Darüber hinaus forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, neben der Überprüfung des Ordnungsrahmens im engeren Sinne (Berufszugang) ein Bündel von weiteren Maßnahmen zu ergreifen, um künftig „Wildwuchs auf dem Transportmarkt zu unterbinden“.

Die Bundesregierung wurde insbesondere aufgefordert, im Rahmen einer Strategie für die EU-Osterweiterung Vorschläge gegen den unlauteren Wettbewerb durch massives Sozialdumping zu entwickeln. Anstelle der jetzigen Lkw-Vignette soll außerdem so schnell wie möglich eine fahrleistungsbezogene Straßenbenutzungsgebühr für Lkw eingeführt werden, die mit modernen satellitengestützten elektronischen Instrumentarien ohne großen bürokratischen Aufwand auf allen Straßenkategorien erhoben werden kann.[3]

Entsprechend dem aus der dreizehnten Legislaturperiode stammenden Auftrag des Deutschen Bundestages liegt

[1] BGBl. 1998, Teil I, S. 1485 ff.

[2] (vgl. BR zu Drucksache 205/98 vom 6. März 1998, S. 2)

[3] (vlg. BR zu Drucksache 205/98 vom 6. März 1998, S. 4)

der Schwerpunkt des Berichtes auf der Bewährung des im Jahre 1998 neu eingeführten Ordnungsrahmens für den gewerblichen Straßengüterverkehr. Derzeit in Rede stehende aktuelle tagespolitische Probleme, die zum Beispiel im Zusammenhang mit der Einführung der entfernungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr stehen, werden demgegenüber nicht vertieft behandelt. In Kapitel II.6 ist das diesbezügliche Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung und der aktuelle Sachstand jedoch beschrieben.

III. Vorbereitung des Berichtes

Zur Vorbereitung des Berichtes wurden die für den Vollzug des güterkraftverkehrsrechtlichen Ordnungsrahmens zuständigen Länder, die Verbände des Güterkraftverkehrsgewerbes, der verladenden Wirtschaft und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz gebeten, über ihre Erfahrungen mit der neuen Rechtslage zu berichten.

Die Beteiligten haben zum Teil umfangreiche Stellungnahmen zu den Neuregelungen abgegeben. Sämtliche Ausführungen haben das Ergebnis dieses Berichtes beeinflusst, auch wenn nicht alle Anregungen im Einzelnen aufgeführt werden konnten.

B. Die wesentlichen gesetzlichen Neuregelungen

I. Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem neuen Ordnungsrahmen und der bis zum Juni 1998 geltenden Regelung

Die Kernpunkte der Neuregelung waren folgende:

- Wegfall der Kontingentierung
- Abhängigkeit des Berufszugangs nur noch von den subjektiven Voraussetzungen der persönlichen Zuverlässigkeit, finanziellen Leistungsfähigkeit und fachlichen Eignung
- Wegfall der Unterscheidung zwischen Nah-, Fern- und Umzugsverkehr
- Einheitliche Regelungsschwelle für alle Kraftfahrzeuge (3,5 t zulässiges Gesamtgewicht einschl. Anhänger)
- Reduzierung der Freistellungen
- Wahlmöglichkeiten für deutsche Unternehmer zwischen nationaler Erlaubnis und EG-Lizenz
- Beibehaltung der Marktbeobachtung
- Abbau administrativer Pflichten (insbesondere Vereinfachung des Erlaubniserteilungsverfahrens, Wegfall schwieriger Genehmigungsverfahren bei Betriebsfortführungen sowie der Pflicht zur Mitführung von Fahrtenbüchern und Standortbescheinigungen, Wegfall der Meldebestätigung für den Werkfernverkehr und Wegfall des Begleitpapiers im Werkverkehr)
- Stärkung des Datenschutzes
- Rechtsvereinfachung durch ersatzlosen Wegfall von 6 Ausführungsverordnungen.

II. Die Entwicklungen auf dem Verkehrsmarkt seit Einführung der Neuregelungen

Die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Europäischen Union war bereits in den Jahren vor der Neufassung des GüKG von einer zunehmenden Arbeitsteilung und Kooperation sowie Konzentration innerhalb der einzelnen Branchen gekennzeichnet. Der Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU nimmt auch weiterhin ständig zu. Der zusammenwachsende Markt erhält damit für die Zukunft ein gewaltiges Chancenpotenzial.

Die Erkenntnisse aus der vom Bundesamt für Güterverkehr im Rahmen der Marktbeobachtung durchgeführten Untersuchung sowie die Expertengespräche mit Vertretern der Verkehrswirtschaft bestätigen, dass die durch die Neufassung des GüKG verwirklichten Liberalisierungsmaßnahmen auf dem Güterverkehrsmarkt den wachsenden Anforderungen beim Austausch von Waren innerhalb der Europäischen Union entsprechen. Dies gilt insbesondere für solche Voraussetzungen, die sich aus der wachsenden Arbeitsteilung der Wirtschaft innerhalb der Europäischen Union und aus der zunehmenden Konzentration bei den logistischen Dienstleistungen ergeben.

Das überwiegende Wachstum von Verkehrsleistungen im Binnen- und grenzüberschreitenden Verkehr führte in der zurückliegenden Zeit dazu, dass sich besonders in diesem Marktsegment neue Kapazitäten entwickelten bzw. eine Tendenz zur Verlagerung von Verkehrsleistungen vom Nah- zum Fernverkehr zu verzeichnen war.

Die Kabotageverkehre ausländischer Unternehmer in Deutschland dürften seit Einführung des neuen Ordnungsrahmens zugenommen haben.[4]

III. Überwiegend positiv bewertete Aspekte des neuen Ordnungsrahmens

Nach Auswertung aller eingegangenen Stellungnahmen lassen sich folgende Eckpunkte des neuen Ordnungsrahmens ausmachen, die von nahezu allen Beteiligten als positiv bewertet wurden.

Gewerblicher Güterkraftverkehr

1. An erster Stelle steht die Aufhebung der Kontingentierung im Güterfernverkehr mit dem damit verbundenen Wegfall der Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr zugunsten rein subjektiver Berufszugangsvoraussetzungen. Diese, auch im Rahmen der Anpassung an

[4] Eine Bezifferung des Ausmaßes der Kabotagebeförderungen ist aufgrund fehlender statischer Erhebung nicht möglich. Die steigende Anzahl grenzüberschreitender Beförderungen lassen jedoch Rückschlüsse auf die Anzahl der Kabotagebeförderungen zu. Insbesondere im Anschluss an Beförderungen finden zwischen der jeweiligen Entladestelle, auf der Fahrt zu einer weiteren Beladestelle, solche Binnenbeförderungen statt.

EU-Recht erforderliche Neuregelung, führte zu Liberalisierung, Vereinfachung und Vereinheitlichung des Berufszugangs. Es wurde gleiches Recht für gebietsfremde Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten der EU/Vertragsstaaten des EWR (Kabotage) und gebietsansässige Unternehmer geschaffen. Die vor der Änderung des Gesetzes erforderlichen öffentlichen Ausschreibungen für die Genehmigungserteilung, das Erteilen von Standortbescheinigungen und das Führen von Fahrtenbüchern im gewerblichen Güterfernverkehr sind ersatzlos entfallen. Als Nachweis für berechtigten Güterkraftverkehr ist seither nur noch eine einheitliche Erlaubnisurkunde erforderlich, deren Inhalt bewusst einfach gehalten wurde. Positiver Nebeneffekt der Vereinfachung ist, dass dem unzulässigen Genehmigungshandel der Boden entzogen worden ist. Das Problem der Konzentration von Güterfernverkehrsgenehmigungen bei größeren Unternehmen ist ebenfalls beseitigt, soweit es kontingentsbedingt war.

Insbesondere die für die Genehmigungserteilung zuständigen Länder haben den infolge der Neuregelung deutlich reduzierten Arbeitsaufwand bei den Erlaubnisbehörden einhellig begrüßt. Die beteiligten Verbände aus dem Güterkraftverkehrsbereich haben die Regelung positiv aufgenommen.

Aus Sicht des Landes Brandenburg ungünstig hat sich der Wegfall der Unterscheidung zwischen Güterfern- und Güternahverkehr auf die statistischen Erhebungen im Vergleich zu den Vorjahren ausgewirkt. Als Ersatz dafür werden aber Statistiken über Beförderungen bis 50 km – Nahbereich – gefertigt.

Position der Bundesregierung:

Die Neuregelung war aufgrund der geänderten europäischen Rahmenbedingungen unumgänglich und hat sich bewährt. Insbesondere wurde die bis zur Neufassung bestehende verwirrende Genehmigungsvielfalt abgeschafft und das Verfahren der Entscheidung über die Erlaubnis erheblich vereinfacht.

2. Ebenso nahezu einhellig positiv bewertet wurde die Anhebung der „GüGK-Eingangsschwelle“ für die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen von 0 t auf mehr als 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht. Insbesondere im Bereich der Kurier-Express-Post-Dienstleister haben sich aus Sicht einiger Länder die Marktverhältnisse stabilisiert. Der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienstleister e.V. macht die veränderte Gesetzeslage für einen Boom der Fahrzeugindustrie im Bereich der Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 t verantwortlich.

Position der Bundesregierung:

Auch nach Auffassung der Bundesregierung hat sich die Neuregelung bewährt. Insbesondere ist zu begrüßen, dass im Bereich der Kleinunternehmen klare Rahmenbedingungen geschaffen wurden.

3. Die Reduzierung und Vereinheitlichung der Freistellungstatbestände, bei denen auch die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen nicht erfüllt sein müssen, hat sich nach Auffassung des Gewerbes und der Länder grundsätzlich bewährt. Obwohl übergangsweise nicht zu vermeidende Auslegungsschwierigkeiten auftraten, hat sich der Verwaltungsaufwand der Länder insgesamt reduziert.

Position der Bundesregierung:

Die Neuregelung führt zu mehr Transparenz und Rechtsklarheit und hat sich daher bewährt.

4. Nahezu durchgängig positiv beurteilt wurden die Neuregelungen zum Erlaubnis- und Lizenzerteilungsverfahren.

Diesbezüglich sind insbesondere hervorzuheben:

Mit der zentralen Erteilung der Erlaubnis durch die für den Hauptsitz des Unternehmens zuständige Behörde, ist nach überwiegender Ansicht eine Verbesserung der einheitlichen Handhabung der Erteilung sowie der Übersicht und Kontrolle verbunden. Die Unternehmer haben es nur noch mit einem Erteilungsverfahren zu tun, die zuständige Behörde kann das gesamte Unternehmen beurteilen und für die Kontrollbehörde ist die Zuordnung einfacher geworden.

Die Straffung der Antragsangaben auf die für das Verfahren notwendigen Kernangaben hat aus Sicht der meisten Beteiligten die Verfahrensdurchführung wesentlich vereinfacht und auch für den Antragsteller transparenter gemacht.[5]

Das Land Baden-Württemberg begrüßt darüber hinaus die Verbesserung datenschutzrechtlicher Belange. Es bemängelt aber, dass keine Angaben über die Fahrzeuge des Unternehmens (Fahrzeugliste) sowie zur Abgabe einer eventuellen eidesstattlichen Versicherung bzw. zur Einleitung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gemacht werden müssen.

Negative Auswirkungen für die Erlaubnisverfahren hieraus sind noch nicht bekannt geworden.

Position der Bundesregierung:

Auch nach Auffassung der Bundesregierung hat sich die Neuregelung bewährt, da die zuständigen Behörden eine bessere Übersicht über die Unternehmen bekommen, die der Kontrolle zugute kommt. Das Gewerbe wird entlastet, da es nur noch mit einer Behörde zu tun hat.

5. Die Einbeziehung privater Sachverständiger beim Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit hat sich aus Sicht des Gewerbes und einiger Länder im hohen Maße bewährt. Nach dem neuen Ordnungsrahmen sind ausschließlich die Länderbehörden für die abschließende Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Unternehmer zuständig. Die aus Sicht einiger Befragter nicht immer ausreichend vorhandene Sachkenntnis bei verschiedenen Erlaubnisbehörden konnte durch die Einbeziehung privater Sachverständiger ausgeglichen und der Verwaltungsaufwand gleichzeitig gesenkt werden.

[5] Zu den einzelnen Antragsangaben vgl. § 9 Berufszugangs-VO

Mehrfach berichten Verbände und Länder allerdings darüber, dass vor allem Steuerberater Bescheinigungen erstellt hätten, die als „Gefälligkeitsbescheinigungen“ bezeichnet werden müssten. Die Länder stellten darüber hinaus anfängliche Schwierigkeiten fest, die vor allem Steuerberater mit dem Vordruck zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit haben. Außerdem kritisierten sie, die Verwaltungsbehörden hätten nicht die Möglichkeit, die Angaben in den Erklärungen zu überprüfen. Das führe im Ergebnis zu einer Abhängigkeit der Behördenentscheidung von privaten Sachverständigen und könne eine gravierende Ermessenseinschränkung mit sich bringen.

Position der Bundesregierung:

Die Neuregelung hat sich grundsätzlich bewährt. Die nicht weiter konkretisierten Kritikpunkte geben zurzeit nach Auffassung der Bundesregierung keinen Anlass, die Verordnung über den Berufszugang zu ändern. Es wird jedoch sorgfältig mit den Ländern zu prüfen sein, ob es sich bei diesen Punkten lediglich um Anpassungsprobleme gehandelt hat, die inzwischen gelöst sind oder ob auf längere Sicht doch eine Änderung der Rechtslage erforderlich sein wird.

6. Die Novellierung der Unternehmensdatei bei dem Bundesamt für Güterverkehr wird positiv beurteilt. Durch die Novellierung konnte eine Vereinfachung der Datei mittels Konzentration auf die unbedingt erforderlichen Angaben erreicht werden. Dies gilt sowohl für die Datei der Unternehmer des gewerblichen Güterkraftverkehrs als auch für die Werkverkehrsdatei. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten für Datenschutz entspricht das noch im Aufbau befindliche Unternehmensdateiverwaltungssystem des Bundesamtes für Güterverkehr sowohl hinsichtlich der Zugriffssicherheit als auch der Abschottung der einzelnen Anwendungen den datenschutzrechtlichen Anforderungen.

Das Land Nordrhein-Westfalen bemängelt jedoch die noch nicht umfassend mögliche effiziente Nutzbarkeit der gespeicherten Daten. Wegen der zurzeit noch dezentralen Erfassung der Daten beim Bundesamt für Güterverkehr sei insbesondere eine länderübergreifende Nutzung noch nicht möglich.

Position der Bundesregierung:

Das Bundesamt für Güterverkehr baut derzeit eine zentrale, länderübergreifende Datei auf. Die genannte Schwierigkeit wird mit Abschluss der Einführung der zentralen Datenverwaltung beim Bundesamt für Güterverkehr behoben sein, sodass die Neuregelung als gelungen gelten kann.

7. Ebenfalls bewährt haben sich die neuen Zuständigkeiten des Bundesamtes für Güterverkehr für die Erteilung von CEMT-Umzugsgenehmigungen und für die Bestimmung eines anderen – nächstgelegenen – geeigneten Bahnhofs bei der An- und Abfuhr im Kombinierten Verkehr. Beide Aufgaben können nunmehr länderübergreifend und bundesweit einheitlich durch eine einzige Behörde erfüllt werden. Probleme in der Unternehmerschaft durch den Zuständigkeitswechsel von den Ländern zum Bundesamt für Güterverkehr sind nicht bekannt geworden. Aus Sicht des deutschen Industrie- und Handelstages sollte das Bundesamt für Güterverkehr zusätzlich zu den CEMT-Genehmigungen auch für die Erteilung anderer Genehmigungen zuständig sein.

8. Positiv bewertet das Gewerbe die Regelung über die Bedingungen des Fahrzeugeinsatzes gemäß § 18 der Verordnung über den grenzüberschreitenden Verkehr und den Kabotageverkehr.

Position der Bundesregierung:

Das Prinzip, dass Unternehmer aus Drittstaaten nur Fahrzeuge einsetzen dürfen, die in ihrem Heimatstaat zugelassen sind, erleichtert die Kontrolle und erschwert den Missbrauch im Hinblick auf Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse der Fahrer.

Ebenso positiv bewertet wird die Befugnis des Bundesamtes für Güterverkehr, Unternehmer aus Drittstaaten wegen rechtskräftig festgestellter Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Straßengüterverkehrs zum grenzüberschreitenden Verkehr mit Deutschland auszuschließen (§ 19 der Verordnung über den grenzüberschreitenden Verkehr und den Kabotageverkehr).

Werkverkehr

Nach übereinstimmender Auffassung des Gewerbes, der Länder und der Bundesregierung sind der Wegfall der Beförderungs- und Begleitpapiere im Werkfernverkehr und die monatlichen Meldungen über Werkfernverkehrsfahrten jedes beim Bundesamt für Güterverkehr angemeldeten Kraftfahrzeugs unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung positiv zu bewerten.

Die statistischen Daten über Fahrten im Werkverkehr werden nunmehr im Rahmen der Güterkraftverkehrsstatistik ermittelt. Auch für seine Überwachungsaufgaben ist das Bundesamt für Güterverkehr auf diese Unterlagen nicht mehr angewiesen, da sich schon mit dem Wegfall der Tarife das Problem der so genannten „Fuhrmannshändler“ weitgehend erledigt hatte.

IV. Überwiegend negativ beurteilte Aspekte des neuen Ordnungsrahmens/Kritik

1. Während die Anhörung der Verbände, Kammern und Gewerkschaften vor der Ersterteilung einer Erlaubnis/Lizenz einhellig für sinnvoll gehalten wird, ist diese Pflicht zur Anhörung vor der Erteilung zusätzlicher Ausfertigungen/Abschriften bzw. vor der Aufhebung zusätzlicher Ausfertigungen/Abschriften bei den Länder auf deutliche Ablehnung gestoßen.

Der Verwaltungsaufwand wird als zu hoch, der Informationsgehalt der Stellungnahme als äußert gering bewertet. Einige der Anhörberechtigten verstünden die Anhörung fälschlicherweise als Information und antworteten vielfach gar nicht. Im Übrigen werde in der Regel ein positives Votum im Rahmen der Anhörung erteilt, sodass das Verfahren zum Selbstzweck werde. Als Nachteil für den

Transportunternehmer erweise sich auch die zeitliche Verzögerung, mit der die Anhörung verbunden sei. Der Freistaat Bayern regt an, da die sachlich präziseren Auskünfte des Bundesamtes für Güterverkehr und der Industrie- und Handelskammern auch kurzfristig abgegeben werden könnten, wenigstens die Anhörung bezüglich der übrigen Stellen entfallen zu lassen, um das Verfahren beim Erteilen zusätzlicher Ausfertigungen wesentlich zu beschleunigen.

Einige Verbände der Verkehrswirtschaft halten die Anhörung der Verbände hingegen für unverzichtbar, denn gerade im Zusammenhang mit der Beurteilung der persönlichen Zuverlässigkeit verfügten die Verbände über Einsichten, die den Behörden nicht zugänglich seien. Eine Differenzierung zwischen der Pflicht zur Anhörung vor Ersterteilung einer Erlaubnis/Lizenz und dieser Verpflichtung im Bezug auf weitere Ausfertigungen/Abschriften erfolgt jedoch nicht.

Position der Bundesregierung:

Es wird im Zusammenhang mit den Ländern geprüft, ob eine Vereinfachung des Verfahrens möglich erscheint. Vom Ergebnis dieser Prüfung wird es abhängen, ob dem Länderpetitum nach Abschaffung des Verfahrens gefolgt werden sollte.

2. Überwiegend kritisch sehen sowohl Länder als auch Verbände den Nachweis der Fachkunde durch eine mindestens fünfjährige leitende Tätigkeit in einem Unternehmen, das Werkverkehr betreibt oder in einem Unternehmen, das Güterbeförderungen im freigestellten Bereich betreibt.

So führt das Land Saarland an, in Beratungsgesprächen habe sich herausgestellt, dass leitende Angestellte von Produktions- und Handelsunternehmen auch nach Jahren nur über rudimentäre Kenntnisse des gewerblichen Güterkraftverkehrs verfügten, da dieser nur ein unbedeutender Nebeneffekt der Hauptaufgabe sei.

Position der Bundesregierung:

Der Antragsteller hat bereits nach geltendem Recht aussagekräftige Unterlagen zum Beleg seiner fachlichen Eignung vorzulegen. Ergeben sich hieraus Zweifel, so bleibt es der zuständigen Industrie- und Handelskammer unbenommen, ein ergänzendes Beurteilungsgespräch zu führen. Die derzeitige gesetzliche Regelung soll eine Erleichterung für diejenigen Antragsteller in leitender Position bewirken, die im Rahmen ihrer Berufstätigkeit die erforderlichen Kenntnisse erworben haben. Ein obligatorischer Test dieser Personen ist aus Sicht der Bundesregierung nicht erforderlich.

3. Einhellig kritisiert sowohl von Ländern als auch von Verbänden wurde der nach derzeitiger Rechtslage bestehende Dualismus zwischen Erlaubnis und EG-Lizenz. Die Lizenz tritt in der Praxis zunehmend in den Vordergrund. Nach den bisherigen Erfahrungen der Erlaubnisbehörden, z. B. in Schleswig-Holstein, werden fast ausschließlich Lizenzen beantragt. Die Erlaubnis scheine zu einem Auslaufmodell zu werden, das nur noch bei Altunternehmen im begrenztem Umfang vorhanden sein werde. Nach den Erfahrungen des Landes Niedersachsen beantragen rd. 95 % der neu in den Markt tretenden Unternehmer eine Gemeinschaftslizenz.

Die europarechtskonforme Anwendung des güterkraftverkehrsrechtlichen Ordnungsrahmens erfordert auch für Unternehmer, die nur Inhaber einer Erlaubnis sind, die Überprüfung der Berufszugangsvoraussetzungen im Fünf-Jahresrhythmus. Eben diese Regelkontrolle einer an sich unbefristeten nationalen Erlaubnis ist ohne konkreten Anlass dem zu Überprüfenden nur schwer zu vermitteln. Ergeben sich hingegen Anhaltspunkte, die am weiteren Vorliegen der Berufszugangsvoraussetzungen bei einem bestimmten Unternehmer zweifeln lassen, kann eine Überprüfung ohnehin erfolgen.

Position der Bundesregierung:

Ein Verzicht auf das Erlaubnisverfahren setzt eine tiefer gehende Prüfung mit den Ländern und dem Gewerbe voraus. Vorerst sollte es daher bei dem heute bestehenden Dualismus bleiben.

4. Seit Einführung der Güterschaden-Haftpflichtversicherung gemäß § 7a GüKG ergeben sich häufig Probleme mit dem genauen Umfang der Versicherungspflicht. Eine Beibehaltung der Versicherungspflicht an sich wird von den beteiligten Verbänden weitgehend befürwortet. Die Beurteilung der Frage, ob ausreichender Versicherungsschutz besteht, bereitet auch aus Sicht der Länder Schwierigkeiten. Aus den Reihen der Verbände kam ebenfalls die Forderung nach einer Präzisierung des erforderlichen Versicherungsumfangs. Teilweise wird darüber hinaus ein Direktanspruch des Geschädigten gegen das Versicherungsunternehmen nach dem Vorbild des Pflichtversicherungsgesetzes angeregt.

5. Der Freistaat Bayern hat angeregt, den Begriff „Sitz“ des Unternehmens im Sinne des § 3 Abs. 7 GüKG zu präzisieren. In der Vergangenheit waren Probleme bei der Definition des Unternehmenssitzes aufgetreten. Unklar ist, ob mit Sitz im Sinne der Vorschrift nur der Hauptsitz des Unternehmens oder auch eine Zweigniederlassung gemeint ist.

Um künftig Probleme bei der Rechtsanwendung zu vermeiden, schlägt das Bundesamt für Güterverkehr vor, in Anlehnung an die frühere Regelung über den Standort im Güterkraftverkehrsgesetz bzw. in der Berufszugangsverordnung zum Güterkraftverkehrsgesetz eine Definition des Begriffs „Hauptsitz/Hauptniederlassung“ in das Gesetz aufzunehmen.

Position der Bundesregierung:

Das Anliegen wird aufgenommen.

V. Erfahrungen mit der verkehrsträgerübergreifenden Marktbeobachtung im Bundesamt für Güterverkehr

Grundsätzlich positiv fallen die Stellungnahmen von Verbänden zur Marktbeobachtung durch das Bundesamt für

Güterverkehr auf. Kritisch angemerkt wird vereinzelt, dass die zutreffenden Ergebnisse der Berichte nicht die erwarteten politischen Aktivitäten auslösen.

Der schrittweise Übergang zu einem liberalisierten Verkehrsmarkt mit steigender Wettbewerbsintensität und abnehmender Transparenz verlangte nach politischer Vorsorge, um Fehlentwicklungen bei der Durchführung des Güterverkehrs durch die regelmäßige Beobachtung des Marktes möglichst frühzeitig zu erkennen. Im Zusammenhang mit der Aufhebung der Tarifbindung für den Güterverkehr wurde daher zu Beginn des Jahres 1994 das Bundesamt für Güterverkehr beauftragt, das Marktgeschehen im Güterverkehr zu beobachten. Die Marktbeobachtung umfasst verkehrsträgerübergreifend den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschifffahrtsgüterverkehr.

Im zurückliegenden Zeitraum konnte durch die Auswahl und Anwendung geeigneter Marktindikatoren, unterstützt durch systematische statistische Auswertungen, eine realistische und zeitnahe Darstellung der Marktsituation für den Güterverkehr erarbeitet werden. Als vorteilhaft haben sich dabei die auf freiwilliger Grundlage geführten Marktgespräche zwischen Vertretern der Unternehmensleitung von Transportunternehmen, Spediteuren und bedeutenden Verladern und Beauftragten des Bundesamtes erwiesen.

Durch den Aufbau von stabilen und vertrauensvollen Gesprächskontakten zu einer Vielzahl von Transportunternehmen konnte die Aussagekraft und Realitätsnähe der Berichterstattung ständig erhöht werden. Die regelmäßigen Erhebungen zur Aufkommens-, Frachtentgelt- und Kostenentwicklung bei den Unternehmen des Straßengüterverkehrs und der Binnenschifffahrt war eine wichtige Grundlage für die jeweilige Beurteilung der Wettbewerbssituation und der wirtschaftlichen Lage der Transportunternehmen.

Die Einbeziehung von Unternehmen verschiedener Größenordnungen, unterschiedlicher Güterarten sowie einer entsprechenden regionalen Verteilung sicherte für die Marktbeobachtung die notwendige repräsentative Aussagefähigkeit.

Durch den Beobachtungszeitraum von nunmehr über sieben Jahren hat sich neben den vorhandenen Marktdaten auch ein beachtliches Erfahrungspotenzial entwickelt, das für die qualitative Fortführung der Marktbeobachtung von großem Nutzen war. Bei der Beobachtung des Güterverkehrsmarktes wurden auch zunehmend längerfristige Tendenzen erkannt, die mit erhöhter Aufmerksamkeit verfolgt wurden.

Dazu zählt bisher vor allem:

– Die überdurchschnittliche Zunahme von Güterbeförderungen über größere Entfernungen durch die wachsende Arbeitsteilung der Industrie- und Handelsunternehmen im Europäischen Binnenmarkt,

– das überwiegende Wachstum der Gütertransportleistungen bei Gütern mit höherer Verarbeitungsstufe, verbunden mit kleineren Sendungsgrößen bei vorliegendem Zuwachs des Straßengüterverkehrs,

– das hohe Kapazitätsangebot im Straßengüterverkehr unter Berücksichtigung der Beförderer aus osteuropäischen Staaten mit den Auswirkungen auf die Preis- und Wettbewerbssituation.

Daher war es angemessen, über verschiedene Schwerpunkte gesondert zu berichten.

So wurden zu den Auswirkungen der weiteren Liberalisierung des Europäischen Verkehrsmarktes auf die Unternehmern des gewerblichen Güterverkehrs, zur Verwendung von CEMT-Genehmigungen im internationalen Straßengüterverkehr und zur Entwicklung des deutsch-polnischen Güterverkehrs gesonderte Berichte durch das Bundesamt für Güterverkehr erarbeitet.

Erkenntnisse aus der Verkehrsmarktbeobachtung wurden in die Vorbereitung verkehrspolitischer Entscheidungen einbezogen. So wurde mehrfach über die Lage der Unternehmen des gewerblichen Straßengüterverkehrs (u. a. zu den Auswirkungen der Ökosteuer), zum Güteraustausch mit den osteuropäischen Staaten im Rahmen der EU-Osterweiterung und zur Kapazitätsausnutzung des Straßengüterverkehrs zur Vorbereitung der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr gesondert durch das Bundesamt für Güterverkehr berichtet.

Als Teil des Gesamtverkehrs wurde die Entwicklung des Güterverkehrs in Ostdeutschland – bei wachsender Integration – regelmäßig in die Beobachtung einbezogen.

Die umfangreichen regionalen Erkenntnisse zur Entwicklung des Güterverkehrs wurden durch die Zusammenarbeit mit Industrie- und Handelskammern sowie Fachverbänden des Verkehrsgewerbes zur Lösung aktueller Probleme des Güterverkehrs genutzt.

Darüber hinaus hat sich eine konstruktive Zusammenarbeit mit verkehrswissenschaftlichen Instituten u. a. zur Vorbereitung und Durchführung von Projekten zur rationellen Gestaltung des Güterverkehrs entwickelt.

Insgesamt wird eingeschätzt, dass sich, gemessen an der Häufigkeit und Intensität der Presseveröffentlichungen, der Anfragen von Fernseh- und Rundfunkanstalten, sowie des Abrufs von Internet-Veröffentlichungen der Stellenwert und die Akzeptanz der Verkehrsmarktbeobachtung in der Öffentlichkeit stetig erhöht haben.

Im Ergebnis der bisherigen Tätigkeit und unter Beachtung der Anforderungen an eine integrierte Verkehrspolitik werden die für die künftige Arbeit vor allem folgende Schwerpunkte gesehen:

– Angesichts des Zusammenwachsens des europäischen Marktes wird die Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland künftig noch stärker als bisher in einen europäischen Kontext gestellt.

– Die Beobachtung des Verkehrsmarktes wird so organisiert, dass auch in Zukunft Handlungsempfehlungen an die Politik zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern und tätigen Transportunternehmen gegeben werden können.

– Zur Förderung innovativer Technologien sind spezielle Erkenntnisse der Marktbeobachtung, besonders auf dem Gebiet der Transportrationalisierung, noch stärker nutzbar zu machen.

Angesichts der Entwicklung auf dem europäischen Verkehrsmarkt – insbesondere unter Berücksichtigung der zu erwartenden Osterweiterung der Europäischen Union – wird auch zukünftig ein erheblicher Bedarf zur weiteren Beobachtung der Güterverkehrsmärkte bestehen.

VI. Sonderfrage: Die Entwicklungen im Werkverkehr und die Zulassung von Konzernverkehr als Werkverkehr

Über die Veränderungen der Anzahl der Werkverkehrsunternehmer steht für den Zeitraum 1998 bis 2000 kein aussagekräftiges statistisches Zahlenmaterial zur Verfügung, welches geeignet ist, Rückschlüsse auf die Auswirkungen des geänderten Ordnungsrahmens zu ziehen. Bei im Werkverkehr tätigen Unternehmen hat sich die statistische Auswahlgrundlage derart verändert, dass eine Vergleichbarkeit nicht möglich ist. Bis 1998 wurden im Werkverkehrsregister des Bundesamtes für Güterverkehr nur Unternehmen des Werkfernverkehrs mit Lastkraftfahrzeugen ab 4 t Nutzlast erfasst. Seither wird nicht mehr unterschieden zwischen Werkfern- und Werknahverkehr, die Gewichtsgrenze der Fahrzeuge liegt bei 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht. Die Anzahl der Unternehmen aus der Zeit vor der Gesetzesänderung kann daher nicht in Relation zur heutigen Anzahl gesetzt werden.

Der weit überwiegende Teil der befragten Länder lehnt die Zulassung des Konzernverkehrs als Werkverkehr ab. Vonseiten des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft e.V. (BDE) und des BGA –Verkehrsausschusses – wird die Zulassung jedoch befürwortet. Ein Teil der Unternehmen mit Werkverkehr, die einem Konzern oder einer Firmengruppe angehören, erwartet von einer Zulassung des Konzernverkehrs positive Auswirkungen. Sie versprechen sich von der Zulassung insbesondere eine Verringerung der anfallenden Leerfahrten, eine Verbesserung der Nutzlastkapazität und eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit.

Seit Einführung des neuen Ordnungsrahmens hat sich die Problematik zum einen durch die Subjektivierung des Berufszugangs deutlich entschärft. Unternehmer, die Werkverkehr betreiben, können ihren Konzernverkehr mit einer Erlaubnis oder Lizenz abwickeln, deren Erhalt nur noch von den subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen abhängt. Objektive Hemmnisse bestehen nicht mehr.

Nach den im Rahmen der Marktbeobachtung des Bundesamtes für Güterverkehr gewonnenen Erkenntnissen ist das Interesse bei den Unternehmen an der Zulassung des Konzernverkehrs aufgrund dieser Veränderungen zurückgegangen. Anfänglich plante eine beträchtliche Anzahl von Unternehmen des Werkverkehrs die Teilnahme am gewerblichen Verkehr. Durch die Beförderungen für Dritte erwarteten sie eine Verbesserung der Auslastung der zur Verfügung stehenden Nutzlastkapazität.

In den zurückliegenden Jahren zeigten sich Unterschiede in der Entwicklung des gewerblichen Verkehrs gegenüber dem Werkverkehr. Diese waren vor allem auf konjunkturelle Branchenentwicklungen zurückzuführen.

Die Mengen- und Leistungsanteile des Werkverkehrs an den insgesamt von deutschen Lastkraftfahrzeugen erbrachten Beförderungen haben sich im Zeitraum von 1998 bis 2000 nicht wesentlich verändert. Die Anteile des Werkverkehrs am gesamten Aufkommen (Werkverkehr und gewerblicher Verkehr) betrugen im Jahre 2000 bei den Mengen 48,5 % (1998: 49 %) und bei den Verkehrsleistungen 26,8 % (1998: 28,1 %).

Bei dieser Thematik ist auch zu berücksichtigen, dass das Interesse der Unternehmen mit Werkverkehr an einer Teilnahme am gewerblichen Verkehr anfänglich relativ groß war. Durch die Beförderung durch Dritte versprachen sich die Unternehmer u. a. eine Verringerung der Leerfahrten. Allerdings hielt sich die tatsächliche Angebotsausweitung in Grenzen. Auch die vielfach erwarteten Transportverlagerungen vom Werkverkehr zum gewerblichen Verkehr bleiben bisher aus.

Seit 1998 bis 2000 hat sich sowohl beim gewerblichen Verkehr als auch beim Werkverkehr der Auslastungsgrad des Ladevermögens (Verhältnis der beförderten Gütermenge zur eingesetzten Ladekapazität) durch Veränderungen in der Güterstruktur verringert.

Als positive Entwicklung stellt sich bei beiden Verkehrsarten die Verringerung des Leerfahrtenanteils dar. Entsprechend hat der Lastkilometeranteil im Zeitraum 1998/2000 zugenommen.

Position der Bundesregierung:

Eine Zulassung des Konzernverkehrs kollidiert mit dem gesetzgeberischen Ziel einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr. Während Unternehmer des gewerblichen Güterkraftverkehrs die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen nachweisen müssen, wären die Unternehmen, die im Ergebnis ebenfalls gewerblichen Güterkraftverkehr betreiben (wenn auch innerhalb eines Konzerns), von diesen Bedingungen ausgenommen. Ob für sie eine Versicherungspflicht bestünde, ist ebenfalls fraglich.

Im Übrigen kann der Konzernverkehr als Werkverkehr kaum überwacht werden. Probleme bereitet bereits der Versuch einer präzisen Definition des Konzernbegriffs. Bereits rein gesellschaftsrechtlich sind diesbezüglich eine Vielzahl von Fallgestaltungen denkbar, die sich ohne vertiefte Kenntnisse in diesem Rechtsgebiet äußerst schwer durchschauen lassen und sich insbesondere in der Situation der Straßenkontrolle einer Beurteilung entziehen.

Der Vorschlag des BGA – Verkehrsausschusses – unter Hinweis auf Regelungen in Großbritannien „Gruppen-Lizenz“ für Holding-Gesellschaften – und den Niederlanden – Bluecard – Entsprechendes für Deutschland vorzusehen, löst das Kontroll- und Überwachungsproblem nicht. Aus der Stellungnahme des BGA – Verkehrsausschusses – ergibt sich nicht, dass in allen Fällen eine eindeutige

Abgrenzung zwischen konzernangehörigen und nicht konzernangehörigen Unternehmen möglich ist.

Die Bluecard dürfte der inzwischen abgeschafften Meldebestätigung für im Werkfernverkehr angemeldete Fahrzeuge entsprechen. Da die Bestätigung in den Niederlanden für jedes Werkverkehrsunternehmen erteilt wird, ist nicht ersichtlich, wie bei Kontrollen die Konzernzugehörigkeit der einzelnen Unternehmen erkannt werden soll. Entsprechendes gilt auch für die „Gruppen-Lizenz“, die, wenn sie die aktuelle Konzern- oder Holding-Struktur wiedergeben soll, sehr umfangreiche Anhänge erforderlich macht. Es ist fraglich, ob die Unternehmen alle in diesem Zusammenhang wichtigen Einzelheiten, insbesondere auch Änderungen der Konzernstruktur, rechtzeitig und umfassend bekannt geben.

Außerdem würden beide vorgeschlagenen Regelungen im Widerspruch zu einem wesentlichen gesetzgeberischen Ziel stehen, nämlich dem der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Die Unternehmen müssten wieder bestimmte Unterlagen im Fahrzeug mitführen, regelmäßig Änderungen in der Zusammensetzung des Firmenverbundes mitteilen und die Verwaltungsbehörden müssten wieder Bestätigungen ausstellen. Ob die Angaben über die Zusammensetzung des Unternehmensverbundes zutreffen, müsste ebenfalls von der Verwaltung überprüft werden. Dies würde weiteren zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

Europarechtlich ist zurzeit noch unklar, ob die einschlägigen Bestimmungen eine Zulassung des Konzernverkehrs als Werkverkehr ermöglichen. Um eine Gleichbehandlung sowohl im grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr als auch im Binnengüterkraftverkehr in den Mitgliedstaaten zu erreichen, wäre es erforderlich, den Konzernverkehr europaweit einheitlich zu definieren.

Eine Studie der IRU aus dem Jahre 1997 hat ergeben. dass der Konzernverkehr außer in der Bundesrepublik Deutschland auch in den meisten anderen Mitgliedstaaten als gewerblicher Verkehr angesehen wird. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte es bei dieser Regelung bleiben.

C. Folgerungen für das Güterkraftverkehrsgesetz

I. Ansatz für Gesetzesanpassungen

Nach Auswertung der von den Beteiligten geäußerten Kritik sowie der Verbesserungsvorschläge haben in Zukunft einige Aspekte die besondere Aufmerksamkeit des Gesetzgebers verdient.

1. Wie unter B. IV 1. dargelegt, war einer der Hauptkritikpunkte vonseiten der beteiligten Länder die obligatorische Anhörung der Verbände, Kammern und Gewerkschaften vor der Erteilung oder Aufhebung weiterer Ausfertigungen oder beglaubigte Abschriften von Erlaubnissen oder EG-Lizenzen. Die Länder regen einen Verzicht auf das Verfahren an. Hier wird die Bundesregierung prüfen, ob durch Veränderung der Verwaltungspraxis eine Lösung möglich ist. Anderenfalls wird eine gesetzliche Regelung geschaffen werden.

2. Ebenso durchgängig auf Kritik gestoßen ist der nach derzeitiger Rechtslage bestehende Dualismus von nationaler Erlaubnis und Lizenz. Die Länder regen einen Verzicht auf die nationale Erlaubnis zugunsten der Lizenz an. Vor einer gesetzlichen Änderung sind noch vertiefende Erörterungen mit Ländern und Verbänden erforderlich. Diese werden im zuständigen Bund-Länder-Fachausschuss umgehend aufgenommen. Solange eine gesetzliche Änderung nicht erfolgt, steht den Unternehmen die Wahlmöglichkeit zwischen der nationalen Erlaubnis und der Gemeinschaftslizenz weiterhin zur Verfügung.

3. Überdenkenswert ist auch das Antragsverfahren hinsichtlich des Anhalterechts des Bundesamtes für Güterverkehr für Kraftomnibusse. Die wenigen zu diesem Punkt abgegebenen Stellungnahmen sind uneinheitlich. Während Nordrhein-Westfalen ein antragsunabhängiges Anhalterecht generell nicht empfiehlt, regt Rheinland-Pfalz an, das Anhalterecht des Bundesamtes sowohl auf Antrag eines Landes als auch auf eigene Initiative zu ermöglichen.

Nach gegenwärtiger Rechtslage kann das Bundesamt für Güterverkehr Kraftomnibusse zwecks Überwachung des Fahrpersonalrechts nur anhalten, wenn entsprechende Länderanträge vorliegen. Bislang haben 10 Länder einen Antrag gestellt. Keine Anträge liegen vor aus Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Aus Sicht der Bundesregierung ist es wünschenswert und im Dienste der Verkehrssicherheit dringend geboten, ein bundesweit antragsunabhängiges Anhalterecht einzuführen. Insbesondere bei ausländischen Unternehmen ist eine Kontrolle der Fahrpersonalvorschriften im Rahmen von Betriebskontrollen nicht möglich, sodass insoweit eine effektive Kontrolle vor allem von Lenk- und Ruhezeiten nur auf der Straße erfolgen kann. Diese Möglichkeit besteht derzeit aber nur, wenn ein Land das Bundesamt für Güterverkehr entsprechend berechtigt hat.

II. Eingeleitete Maßnahmen aufgrund der Forderungen des Deutschen Bundestages

Soweit der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert hat, weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbssituation des Gewerbes vorzunehmen, ist wie folgt zu berichten:

1. Steuerharmonisierung:

Durch die Richtlinie 1999/62/EG wurden einheitliche Mindeststeuersätze für Lkw ab 12 t zulässigem Gesamtgewicht europaweit festgelegt. Einer weiteren wünschenswerten Harmonisierung auf europäischer Ebene steht derzeit das Prinzip der Einstimmigkeit bei Entscheidung über Steuerfragen entgegen.

2. Intensivierung von Kontrollen:

Das Bundesamt für Güterverkehr hat im Jahre 2000 insgesamt ca. 670 000 in- und ausländische Fahrzeuge überprüft. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um rd. 23 000 Fahrzeuge, gegenüber dem Jahre 1998 eine Steigerung um 33 000 Fahrzeuge. Mittelfristig wird eine Steigerung der Kontrollen auf 800 000 Fahrzeuge pro Jahr angestrebt.

3. Strategie für die EU-Osterweiterung:

Die Bundesregierung hat einen Drei-Stufen-Plan für eine stufenweise Marktöffnung im Bereich des Straßengüterverkehrs nach Mittel- und Osteuropa mit folgenden drei Schritten erarbeitet:

– Vor dem Beitritt:
  Einrichtung eines Kontingents von Genehmigungen für grenzüberschreitenden Verkehr
– Mit dem Beitritt:
  Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen für den grenzüberschreitenden Verkehr; dafür Einrichtung eines Kontingents von Kabotagegenehmigungen,
– nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist:
  Freigabe der Kabotage.

Dieser Drei-Stufen-Plan ist mit dem Gewerbe abgestimmt.

Die deutschen Vorstellungen zur EU-Osterweiterung wurden dem für die Erweiterung zuständigen Kommissar Verheugen und der stellvertretenden Kommissionsvorsitzenden de Palacio übermittelt.

Darüber hinaus wirbt Deutschland in bilateralen Kontakten für die Unterstützung seiner Vorstellungen.

4. Maßnahmen gegen Sozialdumping:

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (GüKBillBG).

Wie bereits ausgeführt, kann seit dem 1. Juli 1998 jeder ausländische Transportunternehmer mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des europäischen Wirtschaftsraumes, der über eine Gemeinschaftslizenz verfügt, unbegrenzt Kabotage betreiben. Seither nehmen in Deutschland die Probleme der illegalen oder missbräuchlichen Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten zu. In- und ausländische Transportunternehmer verschaffen sich Kostenvorteile, indem sie bei der Beschäftigung von ausländischen Fahrpersonal die Regelungen des Aufenthalts-, Aufenthaltsgenehmigungs- und Sozialversicherungsrechts verletzen oder umgehen. Es ist dabei immer häufiger anzutreffende Praxis, dass Unternehmer aus EU/EWR-Staaten auf ihren dort zugelassenen Fahrzeugen Fahrer aus Osteuropa beschäftigen. Diese sind bereit, zu extrem niedrigen Löhnen Transporte durchzuführen. Die Folge ist ein starker Preisdruck im gesamten Transportgewerbe. Darüber hinaus entsteht ein gemeinwirtschaftlicher Schaden durch Wettbewerbsverzerrungen, Ausfälle bei Steuern und Sozialbeiträgen sowie negative Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt.

Für die in Deutschland zuständigen Behörden ist es schwierig, die betroffenen Rechtsbereiche wirksam zu kontrollieren. Wegen der unterschiedlichen Vorschriften in den EU/EWR-Staaten zur Regelung der Beschäftigungsverhältnisse und des Aufenthaltsrechts der Arbeitnehmer aus Drittstaaten, der Fülle nationaler Regelungen sowie der zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Kompetenzen sind die Kontrollorgane meist nicht mehr in der Lage zu erkennen, ob der betroffene Fahrer legal am Steuer sitzt.

Da es sich hierbei um ein Problem von gesamteuropäischer Dimension handelt, beabsichtigt die Kommission im Rahmen einer Veränderung der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 die Einführung einer einheitlichen Fahrerbescheinigung – zunächst nur für Fahrer aus Drittstaaten. Die Fahrerbescheinigung ist bei Kontrollen vorzulegen und soll dokumentieren, dass ein Transportunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft den Fahrer gemäß den nationalen Bestimmungen ordnungsgemäß beschäftigt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnungsänderung steht allerdings noch nicht fest.

Im Vorgriff auf die europarechtliche Regelung ist jedoch eine nationale deutsche Lösung der drängenden Probleme erforderlich geworden. Die Bundesregierung hat daher das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (GüKBillBG) auf den Weg gebracht.

Das Gesetz verpflichtet den Unternehmer, nur Fahrer aus Drittstaaten einzusetzen, die sich in einem ordnungsgemäßen Beschäftigungsverhältnis befinden. Für die Einhaltung dieser Verpflichtung sind auch die Verlader verantwortlich. Für Verstöße gegen die vorgenannten Pflichten können hohe Geldbußen festgesetzt werden. Zur Gewährleistung einer effektiven bundeseinheitlichen Kontrolle sind dem Bundesamt für Güterverkehr bestimmte Zuständigkeiten hinsichtlich Kontrolle und Ahndung der Einhaltung der Vorschriften des Aufenthalts-, Arbeitsgenehmigungs- und Sozialrechts von Fahrern aus Drittstaaten übertragen worden.

Der Deutsche Bundestag hat dem Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung im Juni 2001 zugestimmt. Das Plenum des Bundesrates hat am 13. Juli 2001 zugestimmt. Das Gesetz ist am 6. September 2001 verkündet worden (BGBl. I S. 2272).

5. Sicherstellung der personellen Ausstattung des Bundesamtes für Güterverkehr auf hohem Niveau:

Bedingt durch die steigende Anzahl von Straßenkontrollen wurde auch die Zahl der vom Bundesamt für Güterverkehr eingesetzten Kontrolleure kontinuierlich erhöht. So wurden im Jahre 1999 20 neue Kontrolleure und im Jahre 2000 weitere 22 Kontrolleure eingestellt, sodass inzwischen 261 Kontrolleure durch das Bundesamt für Güterverkehr eingesetzt werden können.

6. Einführung einer fahrleistungsbezogenen Straßenbenutzungsgebühr für Lkw:

Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (AMG)

Beabsichtigt ist ein Artikelgesetz, bestehend aus dem AMG, Änderungen des Straßenverkehrsgesetzes und der Fahrzeugregisterverordnung sowie der Aufhebung des Autobahnbenutzungsgebührengesetzes (ABBG). Zudem ist eine Rechtsverordnung zum AMG vorgesehen. Der Gesetzesentwurf ist am 15.August 2001 vom Kabinett beschlossen worden und wurde zwischenzeitlich dem Bundesrat zugeleitet.

7. Neufassung des § 7a Güterkraftverkehrsgesetz (Güterschaden-Haftpflichtversicherung):

Aufgrund der bereits unter B IV 4 dargelegten Kritik an der Ausgestaltung des § 7a GüKG zur Güterschaden-Haftpflichtversicherung ist beabsichtigt, die Vorschrift grundlegend zu reformieren.

Die Überlegungen gehen dahin, dass künftig der Güterkraftverkehrsunternehmer verpflichtet werden soll, einen Versicherungsvertrag abzuschließen und auch während der Beförderung aufrecht zu erhalten, der für jedes Schadensereignis eine Mindestversicherungssumme ausweist. Ein begrenzter Selbstbehalt soll zulässig sein. Der vielfach geäußerten Kritik im Bezug auf bestehende Unklarheiten hinsichtlich des Versicherungsumfangs wird damit Rechnung getragen.

Wenngleich die Beratungen mit dem Verkehrsgewerbe und dem Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft nicht abgeschlossen sind, so ist doch mit einer zeitnahen Lösung des Problems zu rechnen.

D. Fazit

Insgesamt ist festzuhalten, dass die wesentlichen Ziele der am 1. Juli 1998 in Kraft getretenen Neufassung des Güterkraftverkehrsgesetzes erreicht worden sind.

Dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe wurde durch die Neuregelungen ein Rahmen zur Verfügung gestellt, der trotz der verschärften Wettbewerbsbedingungen auf dem gesamteuropäischen Transportmarkt die wesentlichen rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen hat, um grundsätzlich im europäischen Wettbewerb bestehen zu können.

Soweit zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Wett bewerbsverzerrungen und zur Harmonisierung des Wettbewerbs erforderlich sind, hat die Bundesregierung entsprechende Gesetzesvorhaben in Angriff genommen.



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333